

OS MÚLTIPLOS ASPECTOS DO SEGURO

Ministro Romildo Bueno de Souza

Presidente do Superior Tribunal de Justiça

Certamente parece espantoso que pretendamos aqui, num encontro de hora e meia, discutir um tema tão amplo como esse “aspectos técnicos e jurídicos do contrato de seguro”, cujo enunciado é demasiadamente abrangente.

Procurarei resumir aqui como conduziria os meus esforços, ao longo de um tempo que talvez ainda venha a dispor no futuro, para me atualizar nesta difícil temática do contrato de seguro. Eu começaria por encarar este tema que nos está sendo proposto à luz da visão humana do que seja o valor dos juristas, a jurisprudência e o aspecto que a jurisprudência assume como saber do direito que se nos oferece como arte e como técnica e não somente como uma ciência. E, por esse prisma, é perfeitamente razoável que associemos considerações concernentes aos aspectos do seguro como instituto jurídico com alguns aspectos pelo menos do seguro como uma técnica, uma técnica social como acaba de ser muito bem resumida pelo meu eminente colega de seminário, José Américo Peón de Sá, na brilhante exposição que acabou de fazer.

Pois bem, a arte e a técnica no seguro relacionam-se com os fundamentos e os instrumentos jurídicos de que ele se utiliza e com os subsídios do saber atuarial sem o qual a prática do seguro, como contrato, como instituto jurídico e como realidade econômica não pode viabilizar-se. Que tópicos poderíamos apontar como de enfrentamento necessário ou inevitável se quisermos encarar numa visão abrangente, a arte e a técnica do seguro na sua fundamentação, tanto jurídica, como atuarial? Eu penso que aqui o trabalho do jurista ao lado dos técnicos está relacionado com a identificação dos riscos ressarcíveis ou suscetíveis de cobertura pelo seguro, pois relaciona-se com os dados empíricos viabilizadores da prática do contrato de

seguro e também com a expansão da prática do seguro ao longo do tempo. E, principalmente, a partir da segunda guerra mundial, em escala também mundial, relaciona-se com os aspectos da legislação brasileira (aspectos principais da sua evolução e a sua abrangência), assim, por exemplo, nós vimos que, no Código Civil, o seguro foi encarado, sem dúvida, por um número expressivo de disposições comparativamente muito maior do que as indicadas no contrato, naquela época, e muito mais praticadas no comércio jurídico do que no de seguro. Mas, mesmo assim, o Código Civil foi extremamente reservado em termos de seguro certamente como um reflexo das características da sociedade e da economia brasileira. No entanto, em 1966, o decreto-lei que criou o sistema brasileiro de seguros, calcado, aliás, em trabalho da responsabilidade técnica e política do então ministro Roberto Campos, hoje deputado, conferiu ao tema do seguro uma abrangência muito mais rica, muito mais complexa, ao instituir órgãos públicos para gerir a política econômica da União, da República brasileira em termos de seguro, naturalmente levando em conta a importância econômica dessa figura de contrato. A política econômica e social, a qualificação e a autorização dos agentes do seguro como atividade econômica, num sentido muito mais abrangente, englobam todos os sujeitos jurídicos que comparecem na cena da contratação de seguro e a disciplina normativa do seguro. A instituição dos órgãos de fiscalização da atividade de seguro e a contratação obrigatória do seguro é uma inovação bastante recente na ordem jurídica contemporânea.

Um outro tópico que me parece merecedor da nossa atenção, quando nos ocupamos em rever e atualizar nossas constelações em torno deste assunto, é a complexibilidade da técnica negocial. Convém enfatizar que o seguro, por essas características que já recordamos e pelo fato de ele envolver não só critérios jurídicos, mas também critérios estatísticos e atuariais, não pode adequar-se à finalidade que o move na sociedade se não for instrumentado por uma técnica negocial muito complexa. E, por isso, nós podemos falar em tema de contrato de seguro num verdadeiro procedimento de contratação, que fica sujeito às normas definidoras dos órgãos regulamentares, que são em grandes números e que muitas vezes não são coerentes, e tudo isso, necessitando, com urgência, de um corpo de técnicos especialmente devotados ao conhecimento dessas normas. Técnicos estes que, aliás, têm tido no Brasil uma influência que não pode deixar de ser assinalada na atualização do nosso sistema normativo.

A diversidade dessa técnica de contratação e de administração dos contratos de seguro fica muito evidente quando nós identificamos áreas específicas de sua presença.

O Seguro de Acidente do Trabalho, que foi um dos primeiros de que a legislação brasileira se ocupou mais minuciosamente, o seguro a cargo da previdência social e a figura dos seguros obrigatórios reivindicam normas e procedimentos administrativos próprios.

Um outro tópico que me parece relevante quando tratamos dos aspectos mais contemporâneos do contrato de seguro refere-se à litigiosidade em torno dos contratos de seguro. Um outro aspecto similar a este refere-se à polêmica em torno do seguro que se trava hoje no Brasil, ou seja, a privatização do seguro. Após abordar estes dois temas eu darei por concluída esta resumida intervenção, a fim de que haja mais tempo também para discussões em torno das proposições aqui feitas.

A litigiosidade em tema de seguros oferece alguns aspectos diria surpreendentes: o primeiro relaciona-se com a relativamente escassa litigiosidade do seguro a cargo das empresas privadas de seguro. A pesquisa de jurisprudência, que eu atualizei na semana passada, mostra que no Superior Tribunal de Justiça ainda é muito escassa a elaboração jurisprudencial. Tudo indica que o conjunto de normas, a intensa normatização do contrato de seguros, o fato de que os agentes da atividade econômica de seguro são restritivamente configurados na legislação e que a legislação normaliza os aspectos procedimentais da contratação do seguro e da sua administração e, por outro lado, a intensificação da prática do contrato de seguro tem levado a duas experiências que me parecem até contraditórias. Uma é que o seguro, apesar de ser cada vez mais praticado ao longo do tempo, continua muito desconhecido por parte dos que o contratam. Observa-se que, quem não sabe nada de seguro, em primeiro lugar, é o segurado, que assina o contrato obrigatório, contrato padrão e contrato de adesão que só ultimamente vem sendo impresso. Nós, juizes, na verdade, conhecemos muito pouco sobre técnica de seguro e por outro lado, a experiência da jurisprudência brasileira é uma experiência tópica, ou seja, qual é o juiz brasileiro de qualquer instância que, não sendo professor de Direito Civil, está atualizado e familiarizado com esse tema? Qual o magistrado brasileiro que minutaria um contrato de seguro e apólice de seguro? Isto mostra que conhecemos distantemente estes aspectos técnicos concretos. O instituto do seguro para nós, juízes e advogados, não

faz parte da nossa intimidade; devemos tratá-lo como “vossa excelência” pelo seu “distanciamento” e complexidade e, no entanto, a jurisprudência não é assim tão “tumultuada” como poderia ser. Tratando-se de temas de locação predial, urbana, residencial ou comercial a litigiosidade é muito mais intensa do que em termos de seguro e, assim, o conhecimento que os juízes vão adquirindo em temas de seguro decorre das causas que lhes são apresentadas, mesmo porque, se ele for separar um tempo para se atualizar nesta matéria, ele iria se deparar com um volume quase invencível de normas de diversas hierarquias, desde a Constituição até as leis ordinárias e até as resoluções e decretos das diversas entidades públicas que exercem atividades nessa área.

Mas, por outro lado, verifica-se que a Previdência Social comparece à Justiça Federal com um número assustador de litígios à captação dos recursos financeiros de que depende a Previdência Social, como no tocante aos que dizem respeito quanto a benefícios que ela é destinada a proporcionar, segundo a lei orgânica e segundo o decreto regulamentar. Essa litigiosidade da Previdência Social, no entanto, é uma litigiosidade meramente repetitiva, causal. Não é, portanto, enriquecedora do saber da magistratura brasileira, especialmente a federal, em tema do contrato de seguro.

No tocante aos seguros da órbita privada, parece que a fiscalização e a normatização avassaladora disciplinam juridicamente esse tema, o que tem reduzido muito o teor de litigiosidade. Assim, se compreende o fato de que os segurados não entendem nada de seguro e entregam toda decisão aos corretores da sua confiança. Contudo, o índice de litígios está longe de corresponder à presença e à prática do seguro na sociedade brasileira, principalmente fora do Brasil e em países do primeiro mundo.

Agora, para concluir, farei alguma alusão a esta polêmica sobre a privatização, a partir da pesquisa que andei fazendo e que, embora ainda, evidentemente, incompleta, encontra algumas reflexões que me parecem oportunas mencionar aqui. Meu propósito também consiste em despertar o interesse para esse tema porque, no ambiente em que estamos, se pretendemos reservar um momento para reflexão é preciso provocá-la com estímulo muito intenso, pois, do contrário, o ambiente nos rouba todo o interesse do nosso público.

Eu encontrei uns textos breves e peço licença para resumi-los aqui, porque me parece que eles não são muito divulgados. São textos que eu encontrei na *Revista de Previdência Social* de outubro de 93. São textos, portanto, já escritos na vigência da Constituição atual. Um conhecido

especialista em tema de Previdência Social de seguro, Celso Barroso Leite, tece algumas considerações a respeito de um projeto da autoria do deputado Roberto Campos, um projeto de privatização do seguro no Brasil.

Diz Celso Barroso Leite, depois de qualificar de ingênuas certas considerações que fundamentam a proposta de Roberto Campos, a propósito de uma de suas observações, sobre o fato de o sistema de seguro no Brasil referente à Previdência Social não ser democrático. Replica Celso Barroso Leite, dizendo que, “no mínimo, tem-se a impressão de que o conceito de democracia é bastante subjetivo, pois todos sabem que no mundo inteiro existe previdência social compulsória”. No Brasil, inclusive, há até certo exagero democrático: ela figura na Constituição e isso sem falar na sua copiosa legislação elaborada como deve ser pelo Congresso, que tem entre seus parlamentares, o deputado Roberto Campos. Observem que ele está polemizado aqui por Roberto Campos e é esse aspecto que eu quis precisamente recordar.

“As contribuições das empresas”, diz Roberto Campos, “não são pagas por elas e sim, no fundo, repassadas aos consumidores”, e responde Celso Barroso Leite: “De fato, mas isso é inevitável e nem sempre ocorre quando conjunturas desfavoráveis criam dificuldades para as empresas”. Nesse caso Barroso Leite quer dizer que as empresas não podem simplesmente descartar para os consumidores dos seus produtos o custo acrescido do seguro. O que não dá para entender é que, apesar disso, se pretende entregar a elas a previdência social. Este é realmente um ponto delicado em tema de privatização de seguro porque, se o seguro na previdência social é economicamente, financeiramente desastroso, então eu penso que haveria de ser muito difícil repassá-lo às empresas privadas, pois certamente não estariam “animadas” a assumir este ramo dos negócios; esse tipo de seguro não é muito predisposto ao lucro que certamente a iniciativa privada busca obter. Como o seguro da previdência social é destinado a preencher uma finalidade social importantíssima, espero que a população de um Estado, o povo em geral, não se veja privado de acesso aos bens minimamente necessários em virtude de fatores inevitáveis da vida humana como a velhice, a doença e o próprio desemprego. Então, interessa a toda sociedade que este instrumento de garantia das condições mínimas de continuidade e de dignidade da existência humana sejam obtidos, e só podem ser obtidos mediante um sistema compulsório de seguridade. Ora, este modelo compulsório de seguridade evidentemente não pode ser vocacionado para lucro, porque se assim for ele se torna demasiadamente oneroso, então o seu custo pode

atingir um nível de incompatibilidade com o benefício que deve proporcionar.

Mais adiante, alude Celso Barroso Leite à experiência chilena. Novamente estou fazendo aqui papel de “provocador”, porque eu não conheço bem o que acontece. Vou ler aqui alguma coisa muito breve em torno disso. Diz Barroso Leite, referindo-se ao caso do Chile: “Trata-se de uma experiência recente que ainda não passou pelo crivo do tempo e até parece enfrentar tropeços”. Creio que já está enfrentando tropeços, além do mais, o novo sistema chileno não é bem de previdência social, no sentido técnico dessa expressão. Temos mesmo que falar em “técnica de seguro”.

O que se está experimentando no Chile é um misto de caderneta de poupança e de fundos de garantia de tempo de serviço. E conclui Barroso Leite estas suas considerações, ressaltando aquilo que mais o preocupa: ver, às vésperas de uma possível revisão constitucional (a revisão prevista nas disposições transitórias), um congressista da capacidade do ilustre deputado Roberto Campos lutar ingloriamente pela idéia de privatizar um serviço público essencial, que só o Estado mal ou bem tem condições de executar.

Para terminar, vou aludir a um pronunciamento do Senador José Serra sobre esse tema que me pareceu também muito atual. “Creio sinceramente”, diz o Senador José Serra, “que se o Brasil fosse começar agora, pela primeira vez, a organizar um sistema previdenciário, a alternativa chilena poderia ser parcialmente uma solução”. No entanto, no contexto atual não é, lembre-se de que esse texto é de 92, e pertence a mesma *Revista de Previdência Social*.

“A razão é simples”, diz José Serra, “o INSS hoje remunera cerca de 12 milhões de pessoas entre aposentados e pensionistas, todas elas já têm direitos adquiridos. De onde vem a receita para pagá-los? Principalmente dos não aposentados e suas empresas, que recolhem para o INSS. Pois bem, caso a previdência seja privatizada, como no Chile, os atuais contribuintes do sistema encaminharão sua contribuição para alguma entidade privada, não mais para o INSS”.

“De onde sairá então o dinheiro para pagar as aposentadorias e pensões? Evidentemente do aumento de outros impostos ou o que é mais provável, do aumento do endividamento público, ou seja, a privatização faria crescer o déficit público e a curto e a médio prazo, somente dentro de 10 a 15 anos, esse efeito começaria a tornar-se menor. Tal raciocínio não seria invalidado pelo estabelecimento de contribuição máxima segundo o teto de cinco salários mínimos. A diferença entre este teto e o salário total iria para a previ-

dência privada. Neste caso, o rombo seria menor, mas continuaria significativo, pois o Instituto deixaria de arrecadar mais de 1/3 da contribuição previdenciária sobre a folha de salários, que hoje responde por 80% do total da receita da previdência. Além disso, considerados o estoque de atuais beneficiários e a transição (veja a tecnologia a que ponto nos leva: “estoque de beneficiários”) necessária em relação aos direitos adquiridos dos segurados próximos a se aposentarem e, agora mais ainda, estima-se 5% do gasto com benefícios após 20 anos de implantação do novo teto, mesmo que a privatização prevalecesse somente para os que recebem acima dos 5 (cinco) mínimos; cerca de 77% dos contribuintes permaneceriam na previdência estatal sem contar os previdenciários da administração direta governamental”. Pelo que eu entendo, o Senador José Serra aborda o tópico que alude à dificuldade de compatibilizar uma previdência, um seguro de finalidade eminentemente social, à característica da exploração (no bom sentido) deste ramo da atividade econômica por empresas comprometidas com o lucro e o lucro não é um mal (aliás, como discípulo de Calvino, não tenho nada contra o lucro). Bem, eu peço licença para concluir felicitando-os por haver suscitado aqui algumas preocupações que creio são muito generalizadas numa ocasião tão oportuna como esta quando temos “craques” aqui junto a nós, conhecedores deste tema e como disse, nós, juízes, temos do assunto um conhecimento episódico, tópico, só consultamos estas leis com o maior cuidado quando somos compelidos a proferir uma decisão e os aspectos técnicos são em geral tidos por muitos juristas como de menor importância. Felizmente este pensamento não é unânime entre nós.

Vieira fazendo um sermão em São Luiz citou um texto bíblico que diz assim: “Vós que julgais, tratais de vos instruir” e eu estou certo de que nós, juízes, que comparecemos a este encontro, viemos aqui não para fazer isto que eu estou fazendo (isto foi um equívoco); nós viemos aqui para ouvir e eu estou de ouvidos atentos para o que vai ser dito aqui ao longo destes trabalhos. Vou renunciar até a praia...